



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Dinâmica imobiliária da cidade do Rio de Janeiro nos últimos vinte anos: expansão da produção residencial, permanência das desigualdades e acirramento dos conflitos

Samuel Thomas Jaenisch
Universidade Federal do Rio de Janeiro*

Sessão Temática 05: Direito à cidade e habitação no Brasil

Resumo. O setor imobiliário brasileiro passou por uma importante reestruturação nas primeiras décadas do século XXI, resultando em um aumento expressivo da produção residencial, em especial nas grandes cidades. Esse fenômeno teve impactos importantes (e ainda pouco estudados) sobre a consolidação de novas frentes de valorização imobiliária nas áreas suburbanas e periurbanas, que passaram a concentrar os empreendimentos direcionados para o “Segmento Econômico”, complexificando a estrutura das metrópoles do país. Esta apresentação pretende discutir esse fenômeno para o caso da cidade do Rio de Janeiro, mostrando como nas duas últimas décadas a expansão desse segmento transformou a geografia da cidade, incorporando novas áreas periféricas à dinâmica imobiliária, mas mantendo um quadro histórico de desigualdes urbanas.

Palavras-chave. Mercado Imobiliário, Moradia, Segregação, Desigualdade, Rio de Janeiro

City of Rio de Janeiro Real Estate dynamics in the last two decades: increase in housing production, permanency of inequalities and intensification of conflicts

Abstract. The Brazilian real estate sector has gone through an important restructuring process within the first decades of the 21st century, resulting in a significant increase in housing production, especially in big cities. This restructuring process took a significant (and still overlooked) role consolidating new real estate “frontiers” in suburban and peri-urban areas, which started concentrating housing developments targeting this “Low-Income Segment”, turning the urban structure of metropolitan areas more complex. This presentation wishes to discuss this phenomenon in the case of Rio de Janeiro, demonstrating how the expansion of the real estate segment within the past two decades has transformed the city’s geography, incorporating new peripheral areas to the real estate dynamic

Keywords: Real Estate, Housing, Segregation, Inequalities, Rio de Janeiro

Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Río de Janeiro en los últimos veinte años: expansión de la producción residencial, permanencia de las desigualdades e intensificación de los conflictos

Resumen. El sector inmobiliario brasileño pasó por una importante reestructuración en las primeras décadas del siglo XXI, lo que resultó en un aumento significativo de la producción residencial, especialmente en las grandes ciudades. Este fenómeno tuvo impactos importantes (y aún poco estudiados) en la consolidación de nuevos frentes de valorización inmobiliaria en áreas suburbanas y periurbanas, que pasaron a concentrar proyectos dirigidos al

* Este trabalho apresenta os resultados parciais da pesquisa **Grandes investimentos em infraestrutura e habitação no Estado do Rio de Janeiro: Uma análise crítica da atuação do Governo Federal entre 2003 e 2016**, financiada pelo Programa Pós-Doutorado Nota 10 da FAPERJ - Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, que vem sendo desenvolvida junto ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) sob supervisão do professor Aduino Lucio Cardoso.

“Segmento Económico”, complejizando la estructura de las metrópolis del país. Esta presentación pretende discutir este fenómeno en el caso de la ciudad de Río de Janeiro, mostrando cómo en las últimas dos décadas la expansión de este segmento transformó la geografía de la ciudad, incorporando nuevas áreas periféricas a la dinámica inmobiliaria, pero manteniendo un cuadro histórico de las desigualdades urbanas.

Palabras clave: Mercado Inmobiliario, Vivienda, Segregación, Desigualdad, Río de Janeiro

Introdução: O boom imobiliário no Rio Olímpico

A cidade do Rio de Janeiro passou, nos últimos anos, por um período *sui generis* de sua história recente, marcado por um aumento vertiginoso do volume de empreendimentos imobiliários produzidos pelo setor privado, com destaque para a produção de moradia. Dados levantados indicam que foram lançados, entre 2003 e 2020, cerca de 1.550 novos empreendimentos residenciais, totalizando mais de 190.000 unidades, abrangendo produtos imobiliários diversos e voltados para diferentes segmentos de mercado, resultando em um aumento expressivo do estoque em praticamente todas as regiões¹.

Uma expansão que esteve marcada por continuidades em relação aos padrões de atuação que o setor vinha apresentando na cidade desde a segunda metade do século passado, em especial no que tange à exploração de frentes com forte apelo locacional, principalmente nos bairros situados ao longo da faixa litorânea, que concentraram a maior parte da produção e seguiram prioritários para a construção de empreendimentos de maior valor de mercado. Mas algumas tendências emergentes também estiveram presentes. Um destaque importante foi a consolidação de novas frentes em centralidades localizadas em áreas suburbanas e periurbanas, indicando uma diversificação do setor ao expandir sua produção para regiões até então pouco exploradas pelo mercado, particularmente a partir de empreendimentos voltados para o “segmento econômico”², considerando nessa monta a produção subsidiada pelos programas governamentais de habitação social. Outro destaque foi a propagação da tipologia “condomínio fechado”, que passou a dominar grande parte da produção dos empreendimentos para todos os segmentos de mercado, inclusive para baixa renda, disseminando a formação de “enclaves residenciais” pela cidade, caracterizando uma expansão marcada pela fragmentação e segmentação do território³. Cabe citar ainda a atuação dos fundos de investimento imobiliário, que aumentaram sua presença na cidade ao apostar em nichos de mercado específicos, voltados para um mercado de alto padrão, como os residenciais no modelo “loft com serviços” ou os complexos “residencial/coorporativo/hoteleiro”, principalmente nos bairros da região central e seu entorno.

Essas tendências apontam para uma relativa diversificação na dinâmica imobiliária da cidade, em que passaram a se sobrepor no território diferentes lógicas de produção do espaço. Esta comunicação pretende discutir criticamente esse processo, ressaltando as contradições que estiveram presentes nesse *boom* observado nas duas primeiras décadas do presente século, em que o aumento da produção imobiliária não esteve necessariamente acompanhado por avanços correspondentes na democratização do acesso à moradia ou na produção de uma cidade mais justa e igualitária. Nesse sentido, além de apresentar um panorama que permita caracterizar essa produção a partir de variáveis relativas ao perfil dos empreendimentos produzidos e seus padrões de inserção urbana, o objetivo central aqui é problematizar a forma como se deu essa expansão, considerando seu papel na manutenção do quadro histórico de desigualdade e na intensificação dos conflitos urbanos.

Algo que guarda uma relação direta com o contexto político/econômico que se configurou nesse mesmo período, tanto à nível local quanto à nível nacional. Uma vasta literatura que se dedica a esse tema, vem apontando para um importante processo de reestruturação do setor imobiliário brasileiro, que começou a tomar forma em meados da década de 1990, resultando em novas estratégias de atuação e novas formas de apropriação do urbano por parte das maiores construtoras e incorporadoras, algo que será discutido com mais acuidade nos tópicos seguintes desta comunicação. Vale ressaltar também, que, no caso do Rio de Janeiro, a política urbana conduzida pelo poder público (considerando as competências dos três níveis de governo) esteve

grande parte das duas últimas décadas subordinada ao processo de preparação da cidade para o ciclo de megaeventos esportivos lá sediados, em especial a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, em que prevaleceram os interesses da coalização de poder constituída em torno dessa agenda.

Imperou nesse período um modelo de gestão de orientação neoliberal, fortemente ancorado no então denominado “empreendedorismo urbano” (VAINER, 2016). Modelo que resultou, por exemplo, na grande concentração dos investimentos ligados ao projeto olímpico na região da Barra da Tijuca, justamente a frente de maior expansão do setor imobiliário nesse mesmo período. Além dos equipamentos esportivos, a região acabou beneficiada por investimentos em diversos modais de transporte, tendo recebido também a instalação de equipamentos culturais e áreas públicas de lazer (COSENTINO, 2015; SANTOS JUNIOR, NOVAES, 2015). Outro exemplo foi a realização de uma grande operação urbana consorciada que tentou transformar a região portuária da cidade em uma nova frente de expansão para o setor imobiliário, tendo recebido investimentos bilionários para reestruturar seu sistema viário e suas redes de infraestrutura, contando com a implantação de uma rede de VLT, além da instalação de amplo circuito de equipamentos culturais (PEREIRA, 2015).

Essa articulação entre Estado e Capital esteve evidente nos dados levantados pela presente pesquisa, principalmente quando consideramos as sobreposições presentes no território entre as principais frentes de expansão dos empreendimentos imobiliários de maior valor de mercado e as maiores frentes de investimentos tocadas pelo poder público. Mas essa articulação se manifestou também no aumento das ações de repressão e violência sobre os espaços populares de moradia, principalmente favelas e ocupações, localizados nessas mesmas frentes. O caso mais explícito foi a retomada vertiginosa das ações de despejo e remoção, enquanto prática draconiana acionada pelo aparato estatal para implementar esses projetos estratégicos e viabilizar a agenda política em curso (NUNES, 2012; MAGALHÃES, 2019). Apenas durante o primeiro mandato do prefeito Eduardo Paes [2009-2012] teriam sido expulsas de casa cerca de 67.000 pessoas de diversas favelas e ocupações (FAULHABER; AZEVEDO, 2016). O caso mais emblemático talvez tenha sido a sequência de ações impetradas pela prefeitura municipal para remover a favela Vila Autódromo, vizinha ao Parque Olímpico da Barra da Tijuca e de diversos empreendimentos imobiliários de alto padrão que estavam em construção (VAINER *et al*, 2016). Mas vale destacar também o amplo conjunto de ações dessa natureza que incidiram sobre as ocupações e favelas localizadas na região portuária, como decorrência das intervenções urbanas que lá estavam sendo realizadas (SÁNCHEZ *et al*, 2016; XIMENES, 2017). E ao passo que a maior parte das remoções se concentraram no entorno das áreas de maior interesse para o projeto olímpico e para o setor imobiliário, os reassentamentos foram progressivamente deslocando a população de baixa renda para áreas cada vez mais próximas das franjas da área urbanizada, em grandes empreendimentos marcados por uma série de precariedades, além de completamente desconectados dos grandes investimentos em infraestrutura urbana que estavam sendo realizados (FAULHABER; AZEVEDO, 2016; JAENISCH, 2021).

Esses elementos reforçam a importância de discutir a expansão da atividade imobiliária ocorrida na cidade nos últimos vinte anos como parte de um contexto político/econômico, em que não é possível compreender as dinâmicas do mercado sem considerar suas articulações com um processo mais amplo, que envolveu alinhamentos entre poder público, setor produtivo e setor financeiro, como parte do “complexo imobiliário-financeiro” que vem impactando a estruturação das grandes cidades brasileiras (SHIMBO, 2016; ROLNIK; SANTORO, 2017). Foi um período de grandes contradições em todas as metrópoles do país, que no Rio de Janeiro foram amplificadas pelo “projeto olímpico”, com a cidade recebendo um volume de investimentos públicos talvez inédito desde a redemocratização, contando inclusive com recursos vultuosos dos grandes programas de investimento do governo federal, mas que acabaram subordinados a um arranjo político que impossibilitou qualquer efeito redistributivo mais efetivo e abrangente. O direito à moradia digna, aqui reconhecido como condição fundamental para a cidadania, esteve inclusive

ameaçado para parte importante dos moradores da cidade, que tiveram o quadro de insegurança da posse intensificado como parte desse processo.

No tópico seguinte, serão apresentados, em linhas gerais, alguns elementos centrais da discussão que vem sendo realizada pela literatura especializada sobre esse processo de reestruturação do setor imobiliário brasileiro, destacando pontos que possam ajudar a compreender a dinâmica ocorrida na cidade do Rio de Janeiro. Os tópicos subsequentes irão apresentar os dados empíricos levantados pelo trabalho de pesquisa atualmente em curso, destacando as continuidades e rupturas apresentadas nesses últimos vinte anos. Ao final, serão feitas algumas breves considerações sobre urgência de atualizar o debate sobre política habitacional no país.

Notas sobre a reestruturação do setor imobiliário no Brasil

Diversos pesquisadores ligados ao campo dos estudos urbanos, apontam que o setor imobiliário brasileiro passou por um importante processo de reestruturação nas últimas décadas, marcado por mudanças no padrão de atuação das maiores empresas, resultando em um aumento significativo no volume da produção. Tomando o caso da cidade do Rio de Janeiro como exemplo, vemos que o total de unidades residenciais lançadas por ano passou de 6.123 em 2003 para 17.390 em 2010 e o número de unidades comerciais passou de 376 em 2003 para 9.796 em 2011. Daniel Sanfelice registra que, dentre as principais empresas do setor, o número de lançamentos por ano no país chegou a aumentar em até vinte vezes somente entre 2005 e 2010. O autor cita o exemplo da Cyrela que passou de 2.733 para 27.589 e da PDG que passou de 2.089 para 42.616, além do caso expressivo da MRV que saltou de 2.987 para 50.136 (SANFELICE, 2013). Ainda sobre a MRV, que se tornou nesse período a maior construtora do país, Mariana Fix ressalta que o seu faturamento trimestral chegou a se multiplicar por dez vezes entre 2007 e 2010 (FIX, 2011) e Lúcia Shimbo destaca que o valor estimado de seu banco de terrenos passou de R\$154 milhões em 2006 para R\$23 bilhões em 2013 (SHIMBO, 2016). Este salto quantitativo se estendeu à diversas outras empresas construtoras e incorporadoras, expressando o ciclo virtuoso pelo qual o setor como um todo passou nesse período.

Dentre as causas apontadas para tal, constam fatores de diversas ordens que acabaram por favorecer o setor tanto de forma direta quanto de forma indireta. Três deles serão destacados em seguida. Primeiro, houve um amplo conjunto de inovações institucionais implementadas desde a década de 1990, principalmente pelo governo federal, para reorganizar os marcos legais e os sistemas de financiamento habitacional, com ênfase em tentativas para ampliar as conexões entre o capital financeiro e o capital imobiliário, como parte de um processo também chamado pela literatura de “financeirização do imobiliário”. Segundo, tivemos o aumento do crédito habitacional, decorrente de ações deliberadas do governo federal que deu grande centralidade ao tema nas décadas de 2000 e 2010, principalmente entre o segundo governo de Lula da Silva [2007-2010] e o primeiro governo de Dilma Rousseff [2011-2014], tendo o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida se destacado nesse contexto. Terceiro, tivemos um cenário macroeconômico favorável e que apresentou uma relativa estabilidade econômica e política entre as décadas de 1990 e 2010, com aumento dos níveis de emprego formal e com ganhos reais de renda para a população, oferecendo um horizonte promissor para expansão do mercado, pelo menos até o início do segundo mandato de Dilma Rousseff [2015-2016].

Quanto ao primeiro fator, temos que as inovações institucionais voltadas para reorganizar os sistemas de financiamento habitacional no país começaram a tomar forma na década de 1990, como parte das reformas neoliberais que estavam sendo conduzidas pelos governos de Itamar Franco [1992-1994] e Fernando Henrique Cardoso [1995-2002], buscando estabelecer um aparato regulatório e normativo que incentivasse e favorecesse o desenvolvimento de um mercado de títulos financeiros de base imobiliária no país (SANFELICE, 2013; PEREIRA, 2015; ROLNIK; SANTORO, 2017). Como parte desse quadro houve a aprovação de uma série de marcos legais (como, por exemplo, a alienação fiduciária) buscando oferecer maior segurança jurídica e previsibilidade aos investidores nas transações imobiliárias (PEREIRA, 2015). Mas a iniciativa

mais importante foi a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), estabelecido por lei federal em 1997, que passou a reunir um conjunto de instrumentos financeiros com objetivo de viabilizar a captação de recursos para a produção imobiliária diretamente no mercado de capitais, enquanto alternativa aos mecanismos tradicionais de financiamento. Os principais instrumentos criados nesse âmbito foram os Fundos de Investimento Imobiliário (FII) e os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), o primeiro voltado para a captação de recursos através da venda de cotas negociadas no balcão da bolsa de valores ou diretamente à investidores qualificados, o segundo voltado para a securitização de créditos imobiliários.

Dados divulgados pela Uqbar, uma das principais consultorias financeiras que atuam nesse mercado, indicam que ele apresentou um crescimento importante nas duas últimas décadas, principalmente se considerarmos o caso dos FII, que se consolidaram como o principal instrumento financeiro de base imobiliária do país. Considerando sua evolução em termos de valores, vemos que o montante de emissões de cotas no mercado primário passou de R\$210 mil em 2004 para impressionantes R\$11.3 bilhões em 2012. Já o montante relativo ao volume de negociações de cotas no mercado secundário nesse mesmo período passou de R\$53 milhões para relevantes R\$3.8 bilhões⁴. Mas diversos autores indicam que esse crescimento seguiu restrito a determinados nichos de mercado, em grande medida associados a empreendimentos comerciais e corporativos de alto padrão, indicando um limite desse tipo de instrumento no que tange à sua capacidade efetiva de ampliar e diversificar a oferta de moradia. O que se pode verificar foi o aquecimento da produção de centros empresariais sofisticados para atividades ligadas ao terciário avançado, geralmente localizados nas frentes de maior valorização imobiliária das grandes cidades, operando de forma a reificar no território o caráter já “exclusivo” dessas localizações. (BOTELHO, 2007; PEREIRA, 2015; ROLNIK; SANTORO, 2017). Isso esteve bastante evidente no caso da cidade de São Paulo (BOTELHO, 2007; ROLNIK; SANTORO, 2017). Para o caso da cidade do Rio de Janeiro, apesar do mercado dos FII apresentar uma atividade bem mais restrita em termos do volume de fundos, os dados apontam para uma tendência semelhante com concentração dos ativos na região central e na região da Barra da Tijuca.

Essas considerações indicam que o processo de financeirização do setor imobiliário promovida através dos instrumentos criados pelo SFI teve suas limitações em termos de abrangência, ficando restrito a nichos de mercado capazes de oferecer maior previsibilidade em termos do retorno aos investidores. Retomando os dados da Uqbar, vemos que até 2015 os segmentos de “escritórios” e “varejo-shoppings” respondiam juntos por cerca de 70% desse mercado, enquanto o segmento “residencial” respondia por apenas 2%. Nos anos mais recentes esses percentuais se alteram um pouco, mas os segmentos não-residenciais seguiram preponderantes.

O setor imobiliário residencial foi bastante favorecido, por sua vez, pela abertura de capital das empresas do setor na bolsa de valores, principalmente a partir de 2006, outro elemento importante que marcou esse processo de financeirização do setor imobiliário no país. O volume de recursos levantados com a venda de ações ampliou de sobremaneira a capacidade de investimento das construtoras e incorporadoras, levando-as a um patamar inédito de capitalização, que provocou transformações importantes em suas estratégias de atuação. Mariana Fix e Daniel Sanfelice apontam que o setor imobiliário brasileiro se constituiu historicamente, a partir de empresas que mantinham uma estrutura administrativa familiar e raramente investiam em mercados que estivesse além de sua região de origem. Algo que se deve às características intrinsecamente locais do mercado imobiliário residencial, que exige das empresas um conhecimento empírico das dinâmicas de valorização e solvência presentes em cada contexto (FIX, 2011; SANFELICE, 2013). Mas com a abertura de capital elas tiveram a possibilidade de nacionalizar a sua atuação, ampliando a sua produção para mercados de diferentes regiões do país, movimento que se efetivou através da aquisição ou fusão com empresas locais já consolidadas. Daniel Sanfelice cita como exemplo disso o caso da Cyrela, que em 2007 tinha 48% de seus lançamentos concentrados na Região Metropolitana de São Paulo, percentual que caiu para 16% em 2010, indicando a diversificação territorial de sua produção (SANFELICE, 2013). Com isso, um pequeno grupo de

grandes empresas passou a concentrar boa parte do mercado nacional, ampliando suas frentes de negócio e fortalecendo sua presença em todo o país. Voltando ao caso do Rio de Janeiro, vemos que, entre 2010 e 2020, cerca de 45% dos lançamentos residenciais da cidade foram feitos por apenas cinco incorporadoras nacionais, com matriz em São Paulo e Minas Gerais, que participaram desse processo de expansão: Tenda, MRV, Cyrela, Cury e Direcional. Produção que superou em muito o volume de lançamentos de empresas locais tradicionais como a Carvalho Hosken ou a João Fortes.

Daniel Sanfelice e Lucia Shimbo ressaltam ainda, que, com esse processo de abertura de capital, as empresas modificaram suas estruturas administrativas e societárias, assumindo uma postura mais “coorporativa”, incorporando as lógicas correntes no mercado financeiro, com impactos sobre os modelos de negócio adotados e sobre as características da produção em si (SANFELICE, 2013; SHIMBO, 2016). Inicialmente houve um grande investimento para ampliar os bancos de terra e para acelerar o volume de lançamentos, como forma de valorizar os seus *portfólios* frente aos interesses dos acionistas, com as metas de produção estando cada vez mais pautadas por estratégias financeiras. Isso foi acompanhado por uma maior padronização arquitetônica das tipologias adotadas, com inovações em termos das tecnologias construtivas e práticas de gestão do canteiro de obras, que possibilitaram uma produção em grande escala e de fácil replicação (SHIMBO, 2016). Houve também um aumento na escala dos empreendimentos, que passaram a maximizar o uso dos terrenos, investindo na construção de grandes condomínios fechados, loteamentos em frentes de expansão urbana, bairros planejados, condomínios multifuncionais, dentre outros. Todos eles projetados para serem cada vez mais independentes de seus entornos pré-existentes, muitas vezes produzindo suas próprias centralidades (SANFELICE, 2013).

Isso levou à produção de empreendimentos residenciais cada vez mais estandardizados e a um tecido urbano cada vez mais fragmentado. Outro elemento importante quanto a isso, foi a expansão do chamado “segmento econômico”⁵, que se fortaleceu com o processo de abertura de capital das empresas. Lucia Shimbo recorda que algumas incorporadoras já vinham apostando na produção de empreendimentos para um público de classe média e de classe média-baixa, desde meados da década de 1990. Mas nas décadas de 2000 e 2010 esse mercado cresceu de forma muito expressiva (SHIMBO, 2011; FIX, 2011). Ele foi favorecido pelo aumento dos subsídios públicos oferecidos ao setor e pela expansão do crédito habitacional, criando um nicho de mercado bastante lucrativo, algo inédito até então, visto que as grandes construtoras e incorporadoras preferiam apostar em empreendimentos de maior valor de mercado. Rapidamente as empresas que já atuavam nesse segmento (MRV, EMCCAMP, Tenda) intensificaram sua produção, as que produziam para o mercado de alto padrão (Gafisa, Cyrela, Cury) passaram a atuar nele através de fusões ou de aquisições, sendo que até as empreiteiras voltadas para obras públicas (Odebrecht, Camargo Correia, Queiroz Galvão) arriscaram entrar nesse circuito criando subsidiárias para tal (SHIMBO, 2011; RUFINO *et al*, 2021). A produção voltada para o segmento econômico levou ao extremo as estratégias de padronização e estandardização da produção, com empreendimentos que reproduziam em todo o país a mesma planta, o mesmo acabamento, o mesmo modelo construtivo, além das mesmas estratégias de divulgação e venda. Muitos deles chegavam a incorporar, porém de forma mais modesta, elementos já consagrados pelo mercado imobiliário de alto padrão, como a adoção da tipologia condomínio fechado e a presença de amenidades para os moradores.

Isso nos leva a um segundo fator que foi definitivo para esse processo de reestruturação recente do setor imobiliário brasileiro, relacionado à centralidade assumida pela política habitacional nas agendas dos governos de Lula da Silva [2003-2010] e Dilma Rousseff [2011-2016]. Desde o início desse ciclo em que o Partido dos Trabalhadores esteve à frente da Presidência da República, o governo tomou uma série de medidas para estruturar o campo das políticas habitacionais, atendendo à demandas históricas de sua militância, que desde as décadas de 1980 e 1990 vinham se organizando e debatendo a importância de criar marcos normativos que estabelecessem uma política ampla e estruturada de moradia, principalmente para a baixa renda. A primeira tentativa

veio com a criação do Ministério das Cidades em 2003 e do Sistema Nacional de Habitação Social em 2005. Mas devido a restrições da equipe econômica, pouco conseguiu se produzir de concreto (CARDOSO *et al*, 2016). A segunda tentativa veio com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009. Desta vez a política foi concebida como parte de uma política econômica anticíclica mais ampla, sendo colocada no âmbito das estratégias de crescimento que visavam acelerar os índices macroeconômicos, tendo recebido grande atenção por parte do núcleo duro do governo (SINGER, 2012; ROLNIK, 2015; CARDOSO *et al*, 2016). O programa rapidamente se destacou pelo grande volume de recursos aportados, tendo financiado e subsidiado a produção de mais de quatro milhões de unidades habitacionais entre 2009 e 2018, atingindo cerca de 86% dos municípios brasileiros⁶.

Essa abrangência territorial e esse volume de contratações fez do programa a maior política de habitação já implementada no país, que teve impactos importantes sobre o setor imobiliário, inclusive sobre esse grupo de empresas que tinha passado pelo processo de abertura de capital. As construtoras e incorporadoras rapidamente se apropriaram do programa e passaram a enquadrar parte da produção nos critérios definidos por suas normativas, como forma de se beneficiar dos incentivos que estavam sendo concedidos para a produção. Foi o caso, por exemplo, da MRV, PDG, Cyrela, Direcional, Rossi e Tenda. Com isso o programa acabou por consolidar a expansão do “segmento econômico” enquanto um nicho bastante atraente para o mercado, incorporando uma faixa da população que até então tinha dificuldades para acessar o crédito imobiliário e ingressar no mercado formal. Há várias implicações em relação a isso, tanto no que se refere à disseminação de uma lógica de acesso à moradia para baixa renda baseada na propriedade privada individual e no endividamento à longo prazo (ROLNIK, 2015), quando no que diz respeito aos impactos dessa produção sobre o tecido urbano (FIX, 2011; ROLNIK, 2015; JAENISCH, 2021). Por ora, cabe destacar que o programa operou como um elemento de suma importância para aquecer o imobiliário residencial, injetando um volume inédito de recursos que intensificou o processo de expansão que vinha ocorrendo.

O Programa Minha Casa Minha Vida contava com um *mix* de recursos que articulava aportes do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Vale destacar que este último desempenhou um papel fundamental nesse contexto de expansão da produção imobiliária ocorrido nas últimas décadas, tendo direcionado recursos para financiar a produção do setor por vários caminhos distintos. No âmbito das inovações institucionais que estavam sendo implementadas para reorganizar os sistemas de financiamento habitacional na década de 1990, o governo criou o Programa Carta de Crédito do FGTS, que permitia aos seus cotistas o acesso direto aos recursos do fundo para a compra de imóveis novos ou usados. Este instrumento rapidamente se transformou na principal fonte de financiamento de moradia para os setores de renda média (SHIMBO, 2016). Essa tendência continuou nas décadas de 2000 e 2010, com o governo ampliando as possibilidades de uso dos recursos do fundo, flexibilizando as regras para acesso ao crédito imobiliário para a população em geral e direcionando para os programas de moradia que estavam sendo implementados no período (CARDOSO; JAENISCH, 2017; JAENISCH, 2020).

Os esforços feitos pelo Governo Federal para mobilizar recursos de diversas fontes para aquecer o setor imobiliário surtiu efeito, expresso no crescimento da produção e no fortalecimento das empresas, coadunando com o ciclo ascendente pelo qual passava a economia nacional como um todo. Isso nos leva ao terceiro fator importante para compreender esse processo de reestruturação do setor ocorrido entre as décadas de 1990 e 2010. O país conseguiu manter um ritmo constante de crescimento, pelo menos entre 2003 e 2014, sustentado por um amplo conjunto de medidas – aumento dos investimentos do governo federal em áreas estratégicas, aquecimento do mercado interno com o aumento do poder de compra, crescimento das taxas de emprego formal, expansão do crédito ao consumidor, aumento real do salário-mínimo, expansão dos programas de transferência de renda – com impactos relevantes sobre os índices de pobreza e desigualdade (SINGER, 2015; CARVALHO, 2018). Isso criou um cenário de relativa estabilidade econômica,

mercado por movimentos de integração dos mais pobres ao mercado formal de trabalho e aos canais de crédito, favorecendo assim uma ampliação da demanda solvável, principalmente nas grandes cidades, considerando aquela parcela da população que conseguiu obter ganhos reais de renda e uma maior estabilidade financeira.

Continuidades e rupturas na dinâmica imobiliária da cidade do Rio de Janeiro

Esses fatores também tiveram seus reflexos sobre a dinâmica imobiliária da cidade do Rio de Janeiro. Conforme já assinalado, o presente trabalho de investigação levantou dados referentes aos lançamentos imobiliários realizados na cidade entre 2003 e 2020, junto à duas instituições que fazem um mapeamento regular do mercado a partir de informações fornecidas pelas empresas construtoras e incorporadoras. A primeira delas é a ADEMI-RJ, uma das entidades mais representativas dos empresários do setor, que faz um levantamento mensal entre seus associados. A segunda é o DataZAP+, empresa de consultoria imobiliária que faz análises de mercado, realizando levantamentos periódicos. Ambas têm limitações. Não é possível afirmar que os dados aqui apresentados correspondem ao total de empreendimentos imobiliários produzidos na cidade no período considerado. Os dados da ADEMI-RJ contemplam apenas os lançamentos de seus associados, podendo deixar de fora empresas menores que possuem uma atuação mais restrita a determinados bairros, além dos construtores independentes que produzem um ou dois empreendimentos com recursos próprios, ou ainda toda a produção que escapa ao mercado formal. Os dados do DataZAP+ são levantados visando medir o desempenho do mercado para subsidiar a atuação das empresas do setor, ficando também restritos ao mercado formal. De qualquer forma, como o objetivo desta comunicação é discutir apenas tendências relativas à atuação das empresas construtoras e incorporadoras, os dados levantados oferecem um panorama com boa representatividade.

Feita essa ressalva, cabe apontar que a produção imobiliária na cidade apresentou um quantitativo bastante expressivo nas duas últimas décadas. Foram lançadas ao todo, entre 2003 e 2020, cerca de 192.000 unidades residenciais e quase 36.000 unidades comerciais. Ao longo dessa série histórica foi possível verificar um movimento que apresentou uma curva ascendente até o ano de 2010, mantendo um platô com a produção aquecida até 2014, passando a registrar uma diminuição relativa até 2020. Chama a atenção o volume recorde de lançamentos registrados no ano de 2011, quando foram colocadas no mercado 17.676 unidades residenciais e 9.769 unidades comerciais (Figura 1).

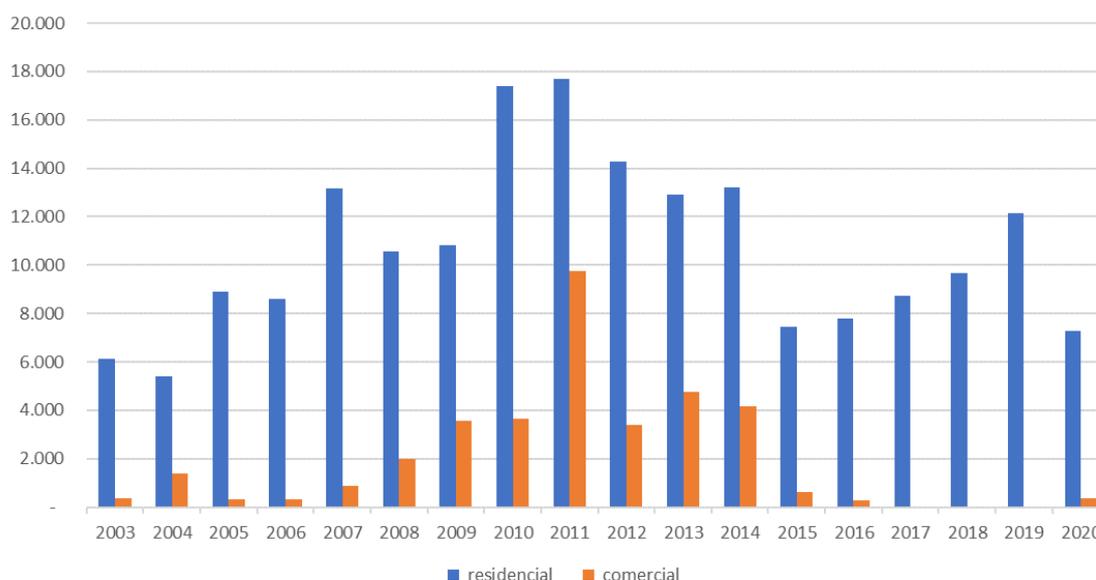


Figura 1. Unidades residenciais e comerciais lançadas na cidade do Rio de Janeiro entre 2003 e 2020 (fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da ADEMI-RJ e DataZAP+)

Nesse primeiro corte temporal, entre 2003 e 2009, o crescimento da produção imobiliária na cidade acompanha a tendência nacional de aquecimento do mercado, relacionado ao processo de reestruturação descrito no tópico anterior. A distribuição territorial dos empreendimentos lançados seguiu concentrada nos eixos mais “tradicionais” de expansão do setor, particularmente os bairros da faixa litorânea, dando continuidade a tendências que vinham sendo registradas desde as décadas de 1980 e 1990, quando o processo de urbanização da Barra da Tijuca passou a ter um peso importante para o mercado. O segundo corte temporal, entre 2010 e 2014, consiste no período que podemos caracterizar como o *boom imobiliário* da cidade propriamente dito, quando a produção se manteve em patamares elevados, com aumento expressivo do valor do metro quadrado. Foi nesse período também que a produção passou a se expandir para novas frentes na zona norte e na zona oeste. Vale lembrar que o ano de 2009 marca o início do “ciclo olímpico” na cidade, dando início a uma série de grandes investimentos em infraestrutura urbana. Foi nesse período, por exemplo, que o mercado de empreendimentos comerciais teve seu melhor momento, favorecido pelo ciclo virtuoso (e todas as expectativas) pelo qual passava a economia carioca. O terceiro corte temporal, entre 2015 e 2020, marca o início da crise política e econômica que se configurou no estado e no país, com o volume de lançamentos diminuindo, mas se mantendo em patamares razoáveis graças à manutenção dos incentivos à produção por parte do governo, que passaram a enfrentar um corte mais efetivo somente no início do governo de Jair Bolsonaro [2019-2022].

Uma das questões mais relevantes da evolução apresentada na série histórica é a perda relativa do protagonismo que vinha sendo apresentado pelos bairros da faixa litorânea, que chegaram a concentrar 41% de todos os lançamentos residenciais entre 2003 e 2009, passando a responder por apenas por 26% entre 2010 e 2014, fechando a série histórica com apenas 10% de participação entre 2015 e 2020. Essa diminuição foi acompanhada pelo aumento do número de lançamentos nos bairros da zona norte e da zona oeste, que até então não eram muito visados pelas grandes construtoras e incorporadoras da cidade (Figura 2). Essa expansão teve uma participação importante das grandes empresas nacionais de capital aberto, que direcionaram a sua produção para essas áreas, em um movimento que complexifica a rede urbana da cidade ao fortalecer centralidades nas áreas suburbanas e periurbanas. Isso não significa que as frentes tradicionais tenham perdido importância. Mas aponta para o surgimento de novas tendências em termos de estratégias e de possibilidades de acumulação para as empresas.

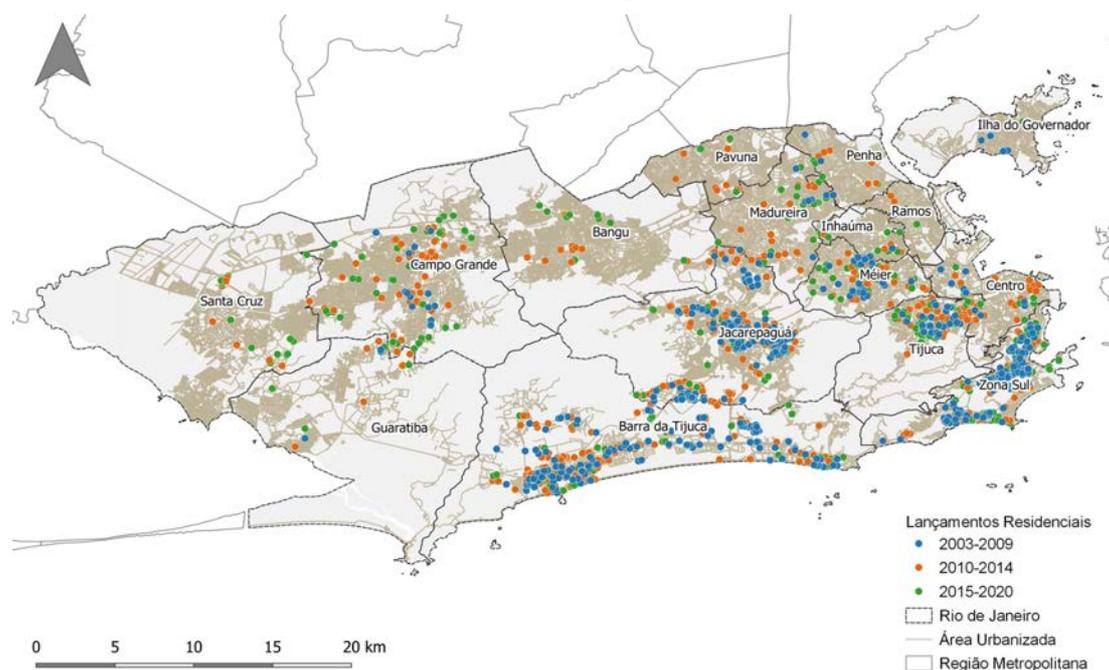


Figura 2. Localização dos empreendimentos residenciais lançados na cidade do Rio de Janeiro por ano (fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da ADEMI-RJ e DataZAP+)

Os bairros da faixa litorânea consistem historicamente na frente mais tradicional de atuação do setor imobiliário na cidade. Essa característica começou a tomar forma em meados do século passado quando se densificou, nas décadas de 1950 e 1960, a ocupação dos bairros no entorno da orla oceânica (Copacabana, Ipanema, Leblon) e da Lagoa Rodrigo de Freitas (Gávea, Lagoa, Jardim Botânico), conformando a região conhecida até hoje como “Zona Sul”. Esse processo foi sustentado por grandes investimentos públicos em infraestrutura, por remoções violentas de diversas favelas localizadas no entorno, além da construção de uma narrativa que passou a associar a região, tanto a uma suposta “modernidade” representada pelo processo de verticalização, quanto a uma pretensa “identidade carioca” marcada pela relação com a praia (RIBEIRO, 1996). A região rapidamente se transformou em um dos principais “cartões postais” da cidade, com sua paisagem passando a figurar quase como sinônimo de Rio de Janeiro nos discursos oficiais, além de ter virado tema recorrente na produção do *mainstream* artístico e cultural do país. Esse conjunto de elementos contribuiu para tornar a Zona Sul a mais valorizada da cidade em termos do valor médio dos imóveis, com grande concentração de moradores de alta renda.

Algo que é reafirmado pelos dados da produção imobiliária referentes ao período que está aqui sendo considerado. Ao todo foram lançados 250 empreendimentos residenciais na região. Eles se caracterizam por serem empreendimentos menores e mais dispersos pelo tecido urbano. Eles apresentaram a segunda menor média de unidades por empreendimento da cidade (apenas 36 apartamentos), estando em geral distribuídos por uma ou duas torres, mantendo algumas amenidades no condomínio (piscina, quadra esportiva, academia de ginástica, espaço pra festas), muitas vezes aproveitando terrenos antes ocupados por pontos comerciais ou residências unifamiliares. Por ser uma região com uma estrutura fundiária restritiva e com uma ocupação já bastante saturada, não foram identificados grandes condomínios fechados, salvo algumas exceções decorrentes do aproveitamento de áreas ocupadas por antigos postos de gasolina ou revendas de automóveis, principalmente no bairro de Botafogo. E essa produção manteve um caráter bastante excludente. A região se caracterizou pelo alto valor de venda dos imóveis, sendo que das cerca de 9.000 unidades lançadas, pelo menos um terço delas estavam anunciadas para venda com valor acima de R\$1 milhão. Já o potencial de venda para a região, considerando todos os imóveis residenciais lançados no período considerado, chegou próximo dos R\$9 bilhões⁷.

A região da Barra da Tijuca se constituiu como extensão dessa ocupação da orla oceânica da cidade, tendo seu processo de urbanização iniciado na década de 1970, como parte de um projeto ambicioso do governo local para transformar a área (até então uma grande baixada alagadiça) na principal frente de expansão urbana da cidade. O plano de urbanização foi feito pelo urbanista Lúcio Costa, que buscou aplicar os princípios do cânone modernista, prevendo uma ocupação baseada em grandes eixos viários, divisão do uso do solo por funções, áreas residenciais de baixa densidade, grandes centros comerciais, contando com um “centro metropolitano” agregador onde seria instalado o centro de negócios e o aparato burocrático-administrativo. Além disso, à semelhança do ocorrido com a Zona Sul, houve a construção de uma narrativa que buscou associar a região a um estilo de vida “contemporâneo”, marcado pela proximidade com a natureza, apartada do suposto caos urbano que se constituía no restante da cidade, oferecendo maior segurança e exclusividade (CAVALCANTI, 2017; O’DONNELL, 2020). Apesar do plano não ter sido seguido de forma fidedigna, seus princípios até hoje orientam a forma como a região vem sendo predominantemente ocupada: grandes condomínios residenciais e corporativos, de acesso restrito, geralmente segregados fisicamente do seu entorno, seguindo a tipologia de “enclave fortificado” (CALDEIRA, 2000); ao lado de grandes shoppings centers e hipermercados e redes nacionais e internacionais; contando com grandes investimentos públicos em mobilidade com ênfase no modal rodoviário. Com isso a região se constitui na principal frente de expansão de setor imobiliário da cidade nas décadas de 1980 e 1990, também com grande concentração de moradores de alta renda.

Essa tendência seguiu nas décadas seguintes, tendo sido a região que mais teve lançamentos residenciais entre 2003 e 2020. Foram 414 novos empreendimentos, correspondendo a cerca de 26% do total lançado na cidade, somando quase 40.000 novas unidades (FIGURA 3). Vale ressaltar que o tamanho médio dos empreendimentos foi quase três vezes maior do que o registrado na Zona Sul (chegando a 96 unidades), indicando que a região segue um perfil de ocupação diferente desta última, refletindo as suas características fundiárias, marcada pela presença de muitos terrenos vazios e pela grande concentração de terra em um número restrito de proprietários, além de contar com uma legislação urbanística mais permissiva (COSENTINO, 2015; CAVALCANTI, 2017). A tipologia mais recorrente foram os condomínios fechados (tanto verticais quanto horizontais), muitas vezes agrupando várias torres de apartamentos de grande altura, contando com diversas amenidades para os moradores (piscina, quadras, espaço *gourmet*, spa, sala de reunião, *solarium*, dentre outros), quase sempre sem nenhuma interface com a rua além da portaria, constituindo um espaço público inerte servindo apenas de passagem. Com o início do ciclo olímpico, os investimentos do setor imobiliário nessa região se intensificaram, com muitas empresas passando a adotar o *label* “Barra Olímpica” em seus lançamentos. Alguns inclusive sendo diretamente associados aos equipamentos construídos para os jogos, como o “Reserva Golf” da Cyrela, construído integrado ao campo de golfe olímpico, ou o “Ilha Pura” da Carvalho Hosken, cuja primeira fase serviu para hospedar os atletas durante os jogos. O potencial de venda da região, considerando o valor anunciado de todos os imóveis residenciais lançados, foi de longe o mais alto da cidade, ultrapassando os R\$23 bilhões.

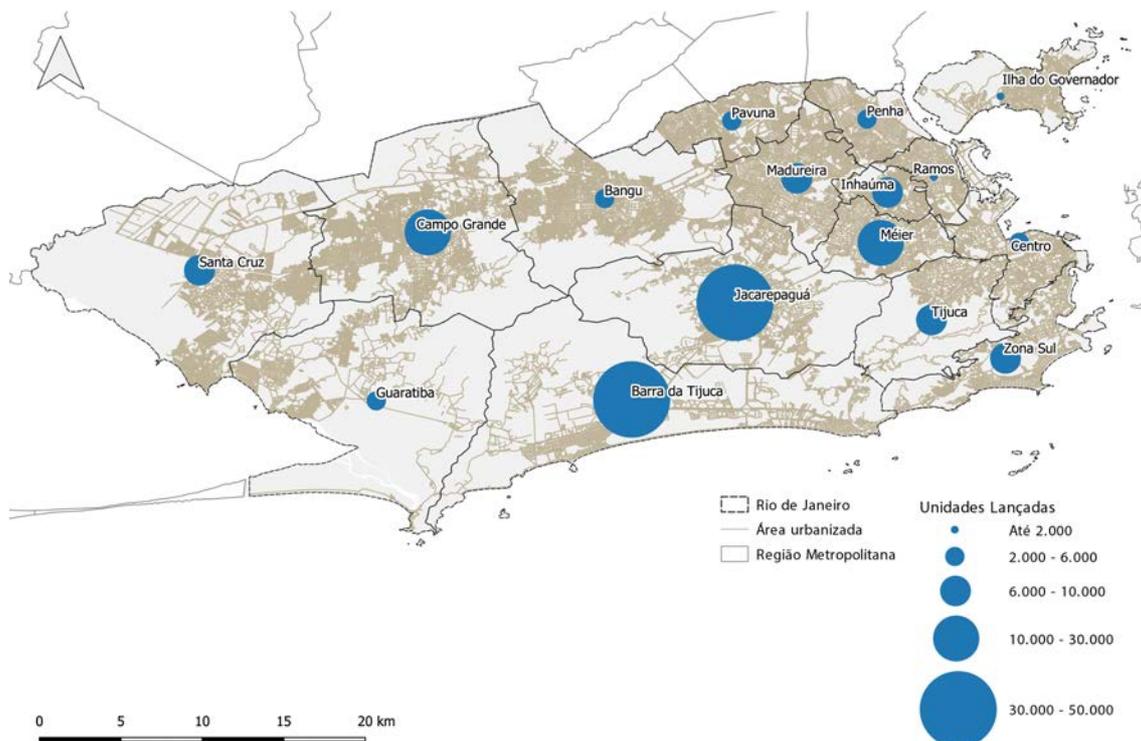


Figura 3. Total de unidades residenciais lançadas entre 2003 e 2020 na cidade do Rio de Janeiro (fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da ADEMI-RJ e DataZAP+).

Essa concentração de investimentos se repetiu na vizinha Jacarepaguá, a segunda região da cidade que mais teve lançamentos residenciais, com 346 empreendimentos, correspondendo à 22% do total, somando quase 50.000 unidades (FIGURA 3). Ela pode ser considerada uma região intermediária, pois recebeu vários empreendimentos de alto padrão, principalmente nos eixos viários próximos ao Parque Olímpico, mas também teve uma produção significativa voltada para um público de renda média, com participação importante do segmento econômico. Chama a atenção a presença da produção associada ao Programa Minha Casa Minha Vida (ausente nos bairros da faixa litorânea) que respondeu por 13% das unidades lançadas (FIGURA 5). Essas

características apontam para as duas dinâmicas do setor imobiliário que mais se destacaram na cidade no período que está sendo considerado. De um lado, mostra a consolidação da centralidade assumida pela Barra da Tijuca e seu entorno como principal frente de expansão. Processo que teve contribuição importante do “ciclo olímpico”, mobilizando grandes investimentos por parte do setor público (principalmente em mobilidade) e renovando as narrativas oficiais centradas na exclusividade da região, aquecendo, com isso, o mercado e agregando valor aos empreendimentos lançados. De outro, marca a expansão do setor para os bairros da zona norte e da zona oeste, direcionando um grande volume de lançamentos para um arco que articulou bairros já reconhecidos como centralidades importantes da região suburbana, de urbanização consolidada e bem inseridos na rede urbana, como Tijuca, Méier, Engenho Novo, Madureira, Freguesia, Taquara e Jacarepaguá (FIGURA 2).

Vale ressaltar que os bairros da zona norte e da zona oeste tiveram um processo de urbanização bastante diferente do verificado na faixa litorânea. Sua ocupação começa a se intensificar na primeira metade do século passado, a partir da transferência da atividade fabril da cidade, acompanhada pela construção de diversas vilas operárias e de loteamentos populares, caracterizando uma ocupação mais horizontal e menos densa. A modernização da rede ferroviária e a abertura de grandes eixos viários (particularmente a Avenida Brasil e a Avenida Suburbana) contribuíram estruturando a expansão da rede urbana, conformando a região que ficou conhecida como “subúrbio” (CAVALCANTI; FONTES, 2011). Nas décadas de 1930 e 1940 começaram a ser construídos os primeiros conjuntos habitacionais, aumentando a concentração de moradores da classe operária e da classe média. Nas décadas seguintes esse processo se intensifica. Um fator decisivo vai ser a política de remoção de favela implementada nas décadas de 1960 e 1970, que vai deslocar um grande contingente populacional de favelas removidas de bairros da zona sul para grandes conjuntos habitacionais construídos ao longo da Avenida Brasil, marcados por uma série de precariedades (BRUM, 2013). Nesse período começaram a ser formados também grandes complexos de favela, como Maré, Alemão, Mangueiras, Jacaré e Acari. Com isso a região se caracterizou por ter uma concentração maior de moradores de renda baixa e renda média, com uma infraestrutura urbana mais precária em relação à zona sul, mais distante dos principais centros de emprego e renda, porém mantendo alguns centros de bairro bastante dinâmicos em termos da oferta de comércio e serviços.

Essas características fizeram com a atuação do setor imobiliário formal fosse limitada e estivesse restrita a alguns pontos específicos da zona norte e da zona oeste durante as décadas de 1980 e 1990, estando mais presente nas regiões da Tijuca e do Méier, que concentravam uma população de renda média mais consolidada. Mas com o processo de reestruturação do setor ocorrido nas décadas de 2000 e 2010 esse cenário se modifica, com uma expansão conduzida pelas empresas nacionais que se capitalizaram com o processo de abertura de capital e apostaram no segmento econômico, com apoio fundamental dos recursos do Programa Minha Casa Minha Vida. Com o esvaziamento da atividade fabril verificado nas décadas de 1990 e 2000, grandes áreas foram incorporadas aos bancos de terra das construtoras e incorporadoras, que puderam construir grandes empreendimentos residenciais, reproduzindo a tipologia condomínio fechado presente nas regiões da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, porém com padrão construtivo mais modesto. Alguns complexos comerciais/empresariais construídos nesse período, ajudaram a reforçar algumas frentes de concentração de lançamentos no seu entorno, com destaque para o Shopping Nova América e para o Norte Shopping, mas mantendo um padrão de implantação que não tem o espaço público como referência. Vale destacar que a média de unidades por empreendimentos registrada nas regiões da zona norte foi maior que na faixa litorânea, chegando a 279 na Penha e na Pavuna, 246 em Inhaúma, 209 em Madureira e 149 no Méier. Dados que coadunam com algumas tendências apontadas pela literatura, particularmente em relação ao aumento da escala e uma maior padronização dos empreendimentos, além da fragmentação do tecido urbano (SANFELICE, 2013; SHIMBO, 2016).

Quando ao papel das empresas nacionais nesse processo de expansão, os dados indicam que houve uma concentração considerável da produção em um número relativamente pequeno de grandes construtoras e incorporadoras, principalmente entre 2010 e 2020. Na região do Méier, foi identificada a atuação de 39 empresas, porém 58% das unidades foram lançadas por apenas seis delas, toda de atuação nacional e de capital aberto: Cury, Cyrela, MRV, PDG, Tegra e Tenda. Nas regiões vizinhas na zona norte essa característica é ainda mais presente. Em Inhaúma foram identificadas oito empresas, com 87% da produção concentrada em apenas quatro (Cury, Cyrela, Direcional, Tenda); em Madureira foram dezoito empresas, com 61% concentrada em apenas três (MRV, Tegra, Tenda); na Penha foram sete empresas, com 67% concentrada em quatro (Cury, Cyrela, MRV, Rossi); na Pavuna foram cinco empresas, 99% concentrada em três (Cury, MRV, Tenda). Vale ainda citar o caso da região de Bangu na zona oeste, onde foi identificada a atuação de onze empresas, com 74% das unidades lançadas por apenas três (MRV, Terga, Tenda). Nessas seis regiões o total de empreendimentos residenciais lançados entre 2003 e 2020 chegou 226, somando mais 45.000 unidades. Vale destacar que, apesar desse quantitativo expressivo, o potencial de venda da região ficou abaixo do registrado nas frentes mais valorizadas, ficando, por exemplo, em R\$3.5 bilhões para as quase 14.000 unidades lançadas na região do Méier e R\$1.8 bilhões para as 9.200 unidades lançadas na região de Madureira.

O Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão para o extremo da zona oeste

Um elemento fundamental nessa expansão para a zona norte e a zona oeste foram os incentivos concedidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida, principal política de moradia implementada no país no período considerado pela presente pesquisa, que tinha como objetivo ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda⁸. Com seu lançamento, o setor da construção passou a receber um generoso pacote de incentivos e subsídios, que impactaram na produção imobiliária da cidade. Várias contradições marcaram a execução do programa, principalmente no que diz respeito ao desenho institucional adotado, que partiu de uma proposta formulada pelo setor da construção, dando ênfase ao cumprimento de metas quantitativas, com grande protagonismo do setor privado (ROLNIK, 2015). Muito já se questionou, por exemplo, sobre a sua efetividade enquanto uma política capaz de garantir a ampliação do direito à moradia e do direito à cidade, visto que ele foi desde o início pensado mais como uma estratégia de crescimento econômico do que uma política social (JAENISCH, 2021). Isso evidentemente refletiu na produção financiada, que apresentou uma série de pontos críticos, tanto no que diz respeito à sua qualidade arquitetônica, quanto à sua inserção urbana (ROLNIK, 2015; CARDOSO *et al*, 2016).

No caso do Rio de Janeiro estas questões também estiveram evidentes. O programa teve uma participação importante na expansão verificada pelo setor imobiliário da cidade, principalmente no avanço para as frentes da zona norte e da zona oeste (FIGURA 4). Dados levantados pela pesquisa, indicam que um percentual significativo das unidades lançadas nas regiões da zona norte citadas no tópico anterior esteve associado a financiamentos para a Faixa 2 e para a Faixa 3. No Méier foram 22%, em Madureira foram 40%, em Inhaúma foram 33%, na Penha 34%, na Pavuna 88%. Nas regiões da zona oeste a situação se repete. Em Bangu foram 69%, em Campo Grande foram 49%, em Santa Cruz foram 50%. Essas duas faixas tiveram um papel fundamental para a consolidação do segmento econômico na cidade, criando possibilidades de financiamento para uma parcela da população que tinha a casa própria como horizonte, principalmente para aqueles que vinham passando por um processo de ascensão social favorecido pelo cenário de estabilidade econômica, mas que até então estava excluída dos canais de crédito imobiliário.

O Minha Casa Minha Vida se mostrou bastante eficiente para sustentar esse nicho de mercado. Foram mais de 62.000 unidades habitacionais financiadas na cidade com recursos destinados à Faixa 2 e à Faixa 3 do programa. Mas ao analisar a inserção urbana desses empreendimentos, ficam evidentes as dificuldades apresentadas em romper com certos padrões de segregação presentes historicamente na cidade, que tendem a preservar o caráter exclusivo e excludente das áreas mais bem estruturadas. O dado mais relevante quanto a isso é a quase completa ausência

de empreendimentos financiados pelo programa nos bairros da faixa litorânea ou da região central, justamente às áreas que concentraram os lançamentos de maior valor de mercado e que mais se beneficiaram dos investimentos em infraestrutura feitos no âmbito do “ciclo olímpico” (FIGURA 4). Uma parte da produção voltada para a Faixa 2 e para a Faixa 3 esteve inserida naquele arco de expansão do segmento econômico, formado entre as regiões de Jacarepaguá/Madureira/Méier. Mas chama a atenção o peso que o programa teve na expansão da atividade imobiliária nas regiões localizadas no extremo da zona oeste (FIGURA 4).

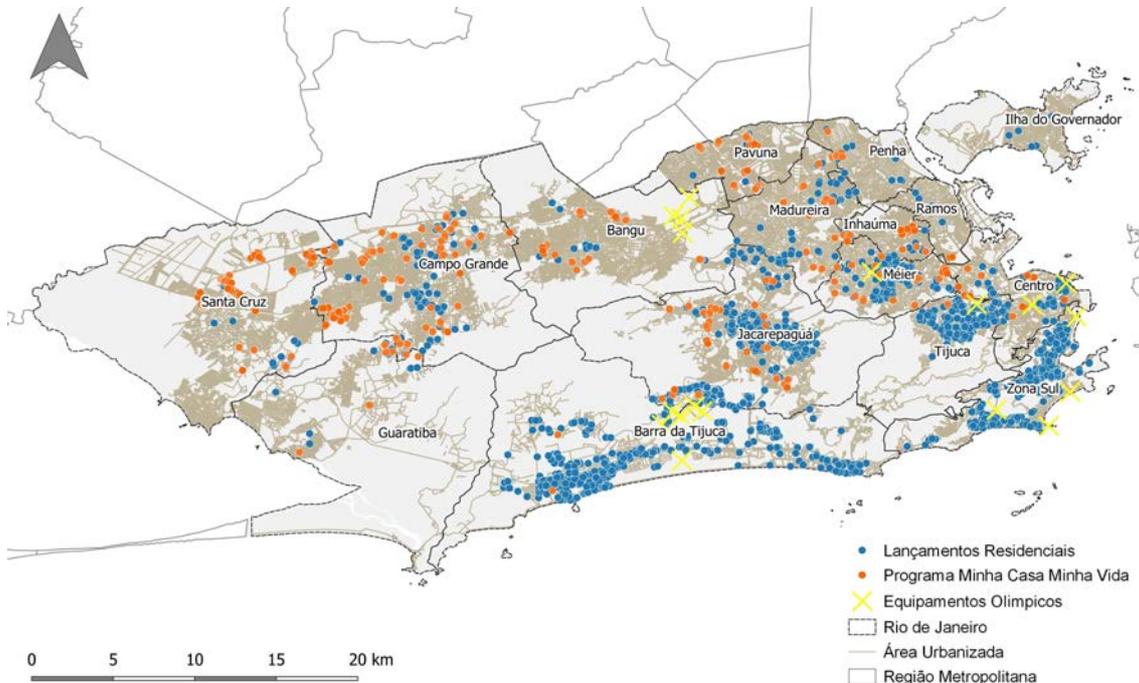


Figura 4. Lançamentos imobiliários entre 2003 e 2020 e empreendimentos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida entre 2009 e 2020 na cidade do Rio de Janeiro (fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da ADEMI-RJ, DataZAP+ e MDR).

Esses elementos se agravam quando consideramos a produção voltada para a Faixa 1 do programa (FIGURA 5). Essa faixa de renda foi concebida para viabilizar o acesso à moradia para de famílias em maior situação de vulnerabilidade social e de precariedade habitacional, justamente aquela parcela da população que sempre teve mais dificuldade para acessar o mercado formal de moradia, inclusive nos programas de habitação anteriores. No caso do Rio de Janeiro foram cerca de 36.000 unidades habitacionais produzidas para essa faixa. Mas essa produção esteve marcada por uma série de pontos críticos. Uma das principais questões apontadas pela literatura, diz respeito ao processo de periferização da população de baixa renda que teria sido promovido pelo programa, marcado pela construção de grandes conjuntos habitacionais estandardizados em frentes de expansão urbana, geralmente implantados em áreas com acesso precário à infraestrutura urbana e às redes de transporte público, chegando inclusive a piorar as condições de vida da população reassentada (CARDOSO; JAENISCH, 2014).

A localização dos empreendimentos construídos na cidade para essa faixa reafirma esse processo de periferização, mostrando que eles foram implantados no limite das áreas urbanizadas da zona norte e oeste da cidade, principalmente no entorno do eixo da Avenida Brasil, com grande concentração nas regiões de Campo Grande e Santa Cruz (FIGURA 5). Algumas exceções devem ser registradas. O programa conseguiu financiar a construção de alguns empreendimentos para da Faixa 1 em áreas mais estruturadas a partir de algumas ações pontuais conduzidas pela prefeitura para liberar terrenos para esse fim. Foi o caso dos empreendimentos construídos em um antigo terreno da Light em Benfica, ou daqueles construídos na antiga Colônia Juliano Moreira

em Jacarepaguá, ou ainda os empreendimentos construídos no local do antigo presídio da Rua Frei Caneca. Mas esses casos representam pouco mais de 12% do produzido para a Faixa 1.

Um agravante a esse problema da localização foi sua articulação aos processos de deslocamento forçado, que guardam uma relação direta com a de preparação da cidade para os megaeventos ocorridos em 2014 e 2016. Conforme colocado mais acima, a cidade passou nesse período por um de seus maiores e mais violentos ciclos de remoção, com cerca de 62.000 pessoas expulsas de suas casas (FAULHABER; AZEVEDO, 2016). Essas expulsões atingiram favelas e ocupações próximas às obras que estavam sendo executadas em diversos pontos da cidade, que tiveram sua população reassentada em empreendimentos da Faixa 1, em sua grande maioria no extremo da zona oeste, muitas vezes localizados a dezenas de quilômetros do local de origem. Os impactos desses deslocamentos se encontram bem documentados pela literatura, que destaca todo um conjunto de efeitos negativos sobre a vida das pessoas atingidas.

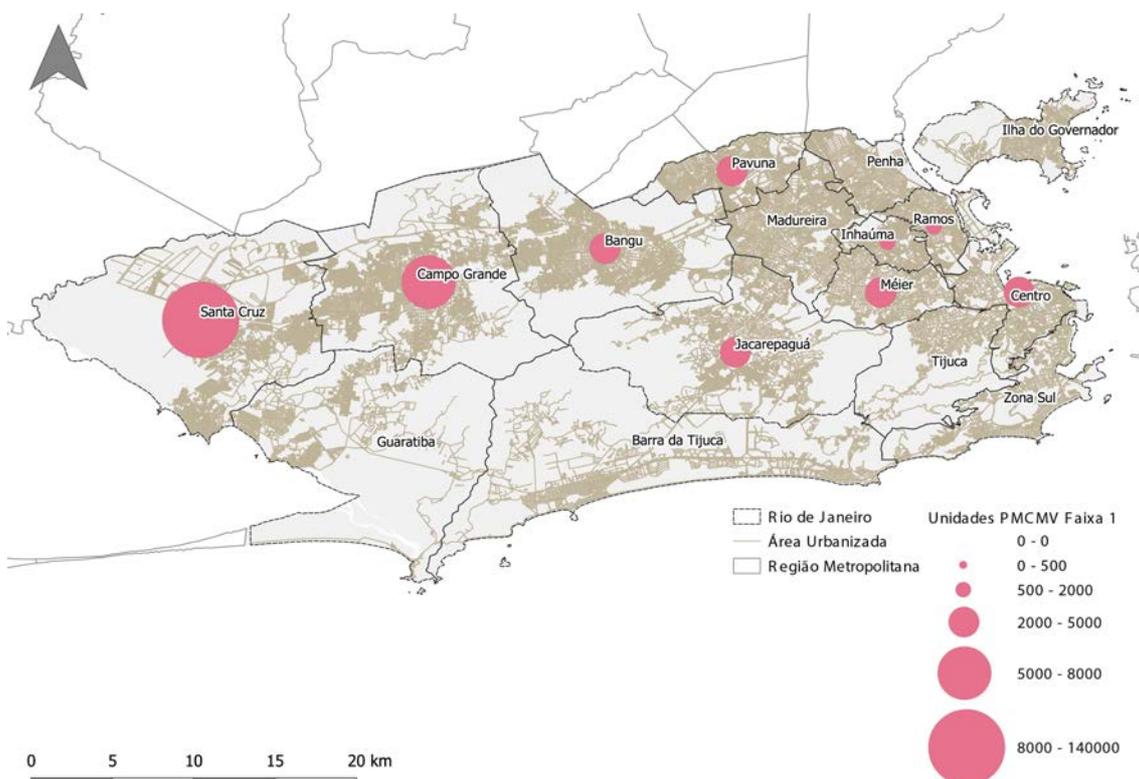


Figura 5. Concentração de unidades produzidas pela Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida entre 2009 e 2020 na cidade do Rio de Janeiro (fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do MDR).

Conclusão: a região central como nova fronteira de expansão para o mercado e a urgência de atualizar o debate sobre política habitacional no país

No processo de expansão do setor imobiliário discutido na presente comunicação, a participação da região central teve pouco destaque nas dinâmicas identificadas, apresentando um quantitativo de lançamentos bastante restrito. Os dados indicam que houve apenas 22 empreendimentos residenciais (com pouco mais de 4.400 unidades) e 18 empreendimentos comerciais (com cerca de 2.000 unidades), muito abaixo das demais regiões consideradas. Mas, ao mesmo tempo, a região recebeu dois dos programas mais relevantes no âmbito das políticas urbanas formuladas pelos poderes locais (contando, inclusive, com suporte generoso do governo federal) nas duas últimas décadas. Houve a implementação do Programa Porto Maravilha, lançado em 2009 como um grande programa de renovação urbana – com grandes investimentos em infraestrutura, embelezamento urbano, mobilidade, equipamentos culturais, recuperação do patrimônio – que tinha como principal objetivo abrir uma nova frente de expansão para o mercado no entorno da

região portuária. E houve mais recentemente o Programa Reviver Centro, lançado em 2021, consistindo em um grande pacote de incentivos ao setor imobiliário para novamente tentar estimular a produção imobiliária na região. Esses dois programas apontam que a região central está sendo colocada pelo poder público como a nova fronteira de expansão para o setor imobiliário da cidade. Eles ressaltam essa articulação entre Estado e Capital, em que novamente vemos um grande direcionamento de recursos para estimular a atividade imobiliária, com um perfil de ocupação voltado para um público de alta renda, em um claro interesse de criar novos espaços exclusivos e excludentes na cidade. O primeiro programa até chegou a prever a presença de moradia social na sua formulação original, mas isso acabou não acontecendo.

Além de não implantar moradia social, o Programa Porto Maravilha ainda promoveu um amplo processo de expulsão da população de baixa renda, a partir da remoção violenta dos moradores de diversas ocupações presentes no perímetro das intervenções e em favelas do entorno. Alguns chegaram a ser reassentados nos empreendimentos da Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida na zona oeste, outros foram incluídos nos programas de auxílio-aluguel, mas muitos seguiram sem alternativa de moradia. Em todos os casos fica explícito um processo de deslocamento da população de baixa renda para fora dessa frente, reforçando os processos de periferização verificando na cidade como um todo, principalmente ao longo da última década. O aquecimento do mercado imobiliário residencial cumpriu um papel importante ao aumentar a oferta de moradia para segmentos da classe média, beneficiados pela expansão do crédito imobiliário e pelos benefícios dos programas governamentais, tendo também contribuído para consolidar centralidades importantes nos bairros do subúrbio. Mas isso foi feito às custas de grande endividamento por parte da população, reproduzindo modelos de política habitacional orientadas por uma lógica neoliberal e financeirizada, deixando os beneficiários suscetíveis a situações de instabilidade econômica. Um modelo de política que também não se mostrou eficaz para reverter o quadro histórico de segregação e desigualdade presente na cidade, tendo contribuído para a produção de um tecido urbano fragmentado e segmentado.

Esse crescimento apresentado pelo setor imobiliário nas últimas décadas mostrou que não basta produzir um grande volume de unidades para reverter o *déficit* existente nas grandes cidades do país. As políticas habitacionais devem ter a universalização do acesso à moradia digna como referência, mas precisam ter também a democratização do acesso à cidade como princípio, buscando oferecer soluções de moradia que escapem da lógica empresarial/financeira. Talvez um dos grandes desafios para o ciclo políticos futuro, seja conseguir manter um equilíbrio entre a expansão da produção habitacional e avanços na democratização do acesso à cidade.

Referências

ARANTES, Pedro. “O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades”. **Revista Pós**, N.20, 2006.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos**. São Paulo: Annablume, 2007.

BRUM, Mario. “Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos”. **O Social em Questão**, Ano XVI, N.29, pp.179-208, 2013.

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de Muros**. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, 2000

CARDOSO, Adauto; JAENISCH, Samuel. “Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro”. **revista e-metropolis**, V.18, pp. 6-19, 2014.

CARDOSO, Adauto; JAENISCH, Samuel. **Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma**: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. São Paulo: Anais do XVII ENANPUR, 2017

- CARDOSO, Adauto; *et all.* Introdução. In: CARDOSO, Adauto; *et all* (org.) *Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.
- CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira**. Do boom ao caos econômico. São Paulo: Editora Todavia, 2018
- CAVALCANTI, Mariana; FONTES, Paulo. “Ruínas industriais e memória em uma favela fabril carioca”. **História Oral**, V.14, N.1, pp.11-35, 2011.
- CAVALCANTI, Mariana. “Vida e morte do “agrupamento 26”: breve etnografia do Morar Carioca na “Barra Olímpica” (2011-2013)”. **Revista de antropologia**. V.60, N.33, pp.211-235, 2017.
- COSENTINO, Renato. **Barra da Tijuca e o projeto olímpico: a cidade do capital**. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.
- FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. **SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2016
- FIX, Mariana. **São Paulo cidade global**. Fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- FIX, Mariana. “Uma ponte para a especulação: ou a arte da renda na montagem de uma cidade global”. **Cadernos CRH**, v.22, n.55, pp. 41-64, 2009
- FIX, Mariana. **Financeirização e Transformações recentes no Circuito Imobiliário no Brasil**. Tese de Doutorado – Faculdade de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.
- JAENISCH, Samuel. “Os dez anos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade Rio de Janeiro e seus impactos sobre a reprodução das desigualdades urbanas”. Belém: Anais do 20º Congresso Brasileiro de Sociologia, 2021.
- MAGALHÃES, Alexandre. **Remoções de favela no Rio de Janeiro**. Entre formas de controle de resistência. Curitiba: Appris, 2019.
- NUNES, Julieta. “Remoções em Foco: Políticas Públicas para as Favelas Cariocas em Tempo de Megaeventos”. São Paulo: Anais do VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, VI, 2012.
- PEREIRA, Álvaro. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas**. Tese Doutorado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.
- RIBEIRO, Luis. **Dos cortiços aos condomínios fechados**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula. “Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo”. **Cadernos Metrôpole**, V.19, N.39, pp. 407-431, 2017.
- RUFINO, Beatriz; *et all.* “Quando empreiteiras tornam-se incorporadoras: um olhar sobre as articulações entre produção imobiliária e de infraestruturas na metrópole de São Paulo do século XX”. **Revista EURE**, v.47, n.140, pp. 159-177, 2021.
- SÁNCHEZ, Fernanda. “A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política”. **Revista Sociologia e Política**, N.16, pp.31-49, 2001.
- SÁNCHEZ, Fernanda; *et al.* Cronologia crítica da cidade em disputa: o caso do Morro da Providência no Porto do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Fabricio. *Planejamento e conflitos urbanos*. Experiências de Luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

SANFELICE, Daniel. “Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate”. **Revista EURE**, v. 39, n. 118, pp. 27-46, 2013.

SANTOS JUNIOR, Orlando; NOVAES, Patrícia. O Projeto Olímpico da cidade do Rio de Janeiro: investimentos públicos e participação privada. In: SANTOS JUNIOR, Orlando (org.). *Rio de Janeiro: Os impactos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SHIMBO, Lucia. Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. In: MENDONÇA, Jupira; COSTA, Heloisa (org.). *Estado e capital imobiliário. Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Arte, 2011.

SHIMBO, Lucia. **Habitação Social de Mercado**. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: Editora Arte, 2012.

SHIMBO, Lucia. “Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil”. **Revista Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo: V.35.02 pp. 119-133, 2016.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**. Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, André. “Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”. **Revista Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo: N.102, pp. 39-67, 2015.

VAINER, Carlos. Megaeventos, cidade de exceção e democracia direta do capital: reflexões a partir do Rio de Janeiro. IN: VAINER, Carlos; *et all. Megaeventos e a Cidade*. Perspectivas críticas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

XIMENES, Luciana. **Ocupações na Zona Portuária do Rio de Janeiro**: soluções de moradia e ações de resistência no contexto do Projeto Porto Maravilha. Monografia de Especialização – PCIS/UERJ, 2017.

¹ As informações referentes à produção imobiliária na cidade do Rio de Janeiro foram produzidas a partir de dados coletados para pesquisa atualmente em curso, junto à Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro (ADEMI-RJ) e à empresa de consultoria imobiliária DataZAP+.

² O conceito de “segmento econômico” segue a discussão proposta por Shimbo (2012) e Shimbo (2016).

³ A noção de “enclave” retoma a discussão proposta por Caldeira (2000) e Botelho (2007).

⁴ Os dados relativos ao mercado dos FII’s foram coletados junto aos relatórios anuais divulgados pela Uqbar Educação e Informação Financeira Avançada Ltda, que podem ser acessados em sua página: <<https://www.uqbar.com.br/>>

⁵ Lucia Shimbo, uma das autoras que melhor conceituou a noção de “segmento econômico”, define como “a incorporação e a construção de unidades habitacionais com valores até duzentos mil reais, destinadas para famílias que podem acessar os subsídios públicos ou não, mas que necessariamente acessam o crédito imobiliário” (SHIMBO, 2011, p.41). Ver também: Shimbo (2012).

⁶ Os dados relativos à produção do Programa Minha Casa Minha Vida foram coletados junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), como parte dos levantamentos realizados para a pesquisa.

⁷ Esse valor corresponde à soma do valor anunciado de venda de todas as unidades habitacionais lançadas nas regiões consideradas.

⁸ O Programa Minha Casa Minha Vida contava em seu lançamento com as seguintes faixas de renda: a “Faixa 1”, para famílias com renda entre zero e três salários-mínimos, usadas para reassentamentos conduzidos pelo poder público; e a “Faixa 2” e a “Faixa 3”, para famílias com renda entre três e dez salários-mínimos, vendidas pelas construtoras no mercado regular de imóveis, porém contando com subsídios e facilidades para os compradores. Para todas as faixas foram estabelecidos valores máximos de financiamento por unidade.